

INTRODUCCIÓN

Desde 1824 el Estado mexicano adoptó la forma federal que, salvo el paréntesis de casi dos décadas de vigencia de la Constitución centralista de 1836, se mantiene en la actualidad, circunstancia que se tradujo en un sistema político complejo integrado por “treinta y un Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior” y por la Ciudad de México; todos ellos, al igual que el Estado mexicano, tienen su propio gobierno; todos poseen su particular y peculiar derecho administrativo; en suma, treinta y tres versiones normativas de la misma rama jurídica, similares en múltiples aspectos por seguir el modelo establecido en el derecho administrativo mexicano federal, pero cada una con ciertas características que, para bien o para mal, las distinguen de las demás.

Empero, el estudio, la investigación y la bibliografía del derecho administrativo local en las treinta y dos entidades federativas de México es muy exigua, problema que se agudiza porque se soslaya y, en consecuencia, no se busca su resolución. Tal circunstancia da lugar a la hipótesis de que la carencia de bibliografía jurídica local propia se traduce en deficiente regulación jurídica de la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública de la entidad y de sus municipios, así como de sus relaciones con los particulares.

La publicación de este libro pretende contribuir a perfeccionar la normativa jurídica administrativa al analizar, con sentido crítico y argumentos jurídicos, los principales aspectos de la normativa jurídica en materia administrativa del estado de Durango, a la luz de las teorías —incluso contrarias a las que yo sostengo— de más de un centenar de autores que figuran en la bibliografía empleada, así como de la jurisprudencia mexicana y extranjera, sin faltar la comparación con la legislación de otras entidades federativas y de otros países.

La producción bibliográfica mexicana relativa al derecho administrativo se inicia en 1852 con la publicación del libro de Teodosio Lares *Lecciones de derecho administrativo*, apenas tres décadas después de editarse en París el primer libro sobre la disciplina de Antoine Macarel; Lares es el precursor del derecho administrativo en México.

Pese a la importancia de esta disciplina, la investigación del derecho administrativo despertó poco interés entre el grueso de juristas mexicanos durante los siglos XIX y XX, razón por la cual el doctor Diego Valadés, entonces director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, resolvió impulsar y promover su estudio e investigación, por ello dio su apoyo para la creación de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo y la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, constituida la primera en la Ciudad de México en el 2000 y la segunda en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, en 2005.

Además, el doctor Valadés determinó la celebración de congresos y seminarios sobre dicha rama jurídica, realizando importantes esfuerzos para acrecentar no sólo el acervo de esta materia en la Biblioteca “Jorge Carpi-zo” del propio instituto, sino la bibliografía en idioma español de derecho administrativo, en la que destaca la publicación del *Tratado de derecho administrativo* del profesor argentino Agustín Gordillo y el *Curso de Derecho Administrativo* del profesor brasileño Celso Antonio Bandeira de Mello, así como la *Colección Internacional de Derecho Administrativo*, de la que ya se han publicado los seis primeros volúmenes: *Derecho administrativo francés*, *Derecho administrativo colombiano*, *Derecho administrativo guatemalteco*, *Derecho administrativo español*, *Derecho administrativo de Costa Rica*, *Derecho administrativo uruguayo*, *Derecho administrativo argentino*, *Derecho administrativo de la República del Salvador* de la autoría —y en algunos casos, coordinación— de los profesores André Maurin, Libardo Rodríguez Rodríguez, Hugo Haroldo Calderón Morales, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Enrique Rojas Franco, Carlos Delpiazzo, Julio Rodolfo Comadira, y Henry Alexander Mejía, respectivamente.

Asimismo, se han publicado los volúmenes de la *Colección Internacional de Derecho Administrativo* donde se encuentran *Derecho administrativo alemán*, de Hartmut Maurer; *Derecho administrativo venezolano*, de José Araujo Juárez, y *Derecho administrativo italiano*, de Giuseppe Franco Ferrari.

Además, ante la carencia de bibliografía relativa al derecho administrativo de cada una de las entidades federativas del país, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM ha resuelto publicar la *Colección Mexicana de Derecho Administrativo*, que estará integrada por un volumen correspondiente a cada uno de los estados de la república y la Ciudad de México.

El primer volumen de esta *Colección Mexicana de Derecho Administrativo* corresponde al estado de Aguascalientes, cuna del precursor del derecho administrativo mexicano José Teodosio Lares Macías, nacido en el municipio de Asientos —perteneciente en la actualidad al estado de Aguascalientes— el 29 de mayo de 1806; hijo de Vicente Lares y de María de Jesús Valadez, según consta en los archivos de la Parroquia de Nuestra Señora de Belén,

en los que el distinguido jurista Moisés Rodríguez Santillán me hizo favor de localizar la fe bautismal respectiva.

Este libro lo he dividido en quince capítulos. El primero de ellos se ocupa —desde la perspectiva teórica— de ese fenómeno social dado en el tiempo y en el espacio al que hoy en día llamamos “Estado”. En lo general, se aborda su denominación, sus elementos, su finalidad, su definición y su personalidad jurídica; en lo particular, se analiza al estado de Durango: sus aspectos relevantes, geográficos e históricos; división territorial; población; personalidad jurídica, y estructura política.

En el capítulo segundo analizo los fines y la actividad del Estado con el ánimo de distinguir en esta última sus diversas modalidades: función pública, servicio público, obra pública, actividad socioeconómica residual de interés público y actividad socioeconómica residual simple, previa exposición de las teorías de la función pública, del órgano y de la división de poderes.

El capítulo tercero lo dedico a los aspectos generales del derecho administrativo: su aparición, división, criterios empleados para definirlo, definición, caracteres y autonomía. También lo dedico a estudiar la sujeción del Estado al derecho, las relaciones del derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas y no jurídicas, a sus ramas que han cobrado autonomía, a sus fuentes y a su codificación.

El tema del capítulo cuarto es la administración pública, primero desde la perspectiva teórica: su concepto, su diferencia con la administración privada, sus formas de organización, en especial la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativas, para luego pasar al estudio concreto de la administración pública del estado de Durango, tanto la centralizada como la desconcentrada y la descentralizada.

El capítulo quinto se ocupa de la administración pública descentralizada, para lo cual se clasifica y luego se analiza en el contexto del derecho comparado; además, examina al organismo descentralizado, a la empresa de participación estatal mayoritaria y al fideicomiso público.

El capítulo sexto versa sobre los temas torales del acto y del procedimiento administrativo, por cuya razón me refiero a la clasificación del acto administrativo en general, y también al acto administrativo en sentido restringido; asimismo, defino al acto administrativo, explico sus caracteres, elementos y requisitos, así como las causas de su extinción. De igual manera, examino a la luz de la teoría el procedimiento administrativo, en particular el del estado de Durango, así como el silencio administrativo y sus consecuencias jurídicas.

El capítulo séptimo trata de los contratos de la administración pública, del concepto de contrato administrativo, de los criterios para definirlo, de

sus principios rectores, de sus elementos, su clasificación; y en particular, de los contratos administrativos nominados en la legislación duranguense.

Otro tema fundamental del derecho administrativo es el relativo al servicio público, sobre el cual versa el capítulo octavo de este libro; en éste, se abordan los criterios empleados en la doctrina para determinar el carácter público de un servicio dado, los caracteres esenciales del servicio público, sus elementos, su definición y sus formas de gestión, así como las alternativas para enfrentar la huelga en el servicio y recurrir a la requisa del mismo. Termina el capítulo con el análisis doctrinal de la concesión, de la tarifa y de la situación jurídica del usuario del servicio público.

El capítulo noveno se destina al análisis del patrimonio del Estado a partir del concepto de patrimonio y a través de la evolución de la Ley General de Bienes Nacionales, desde su primera versión publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de 1942; asimismo, se explican las teorías acerca del patrimonio del Estado y se concluye con el estudio jurídico específico de los bienes del estado de Durango y de sus municipios.

En razón de la relevancia de la administración pública municipal, se dedica a su estudio todo el capítulo décimo; se hace especial referencia al municipio de Durango, capital del estado de Durango, a su administración centralizada, a la desconcentrada y a la paramunicipal.

En el capítulo undécimo se aborda el tema de los servicios públicos municipales y su evolución a partir de la reforma al artículo 115 constitucional; se analizan, asimismo, las discordancias y coincidencias de la Constitución política local y del Código Orgánico Municipal del Estado de Durango, para luego examinar los inobjectables servicios públicos considerados en la normativa particular: suministro de agua potable, drenaje, alumbrado público, limpia y recolección de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones y rastro. El capítulo termina con el estudio de las actividades municipales arbitrariamente consideradas como servicios públicos por el orden jurídico vigente: la función de seguridad pública y tránsito; las obras públicas municipales de calles, parques y jardines y su equipamiento.

El capítulo décimo segundo se refiere a los órganos y mecanismos de control y vigilancia de la administración pública, tanto externos como internos; así, de los externos se explican los mecanismos de control empleados por los órganos jurisdiccionales: controversia constitucional, amparo administrativo y contencioso administrativo, también se examina la forma como ejercen control de la administración pública el congreso del estado, el órgano de fiscalización superior y el *ombudsman* local. En cuanto al control interno de la administración pública duranguense, se estudia tanto el

ejercido por medio del recurso administrativo como el practicado por la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del estado y por el órgano de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

El capítulo décimo tercero se ocupa del estudio de la jurisdicción administrativa del estado de Durango, para lo cual previamente se hace una reflexión acerca de las ideas, las teorías y las circunstancias que dieron origen en Francia a la instauración y desarrollo de la jurisdicción administrativa: la teoría de la separación de poderes, la desconfianza de los revolucionarios en los tribunales judiciales, la instauración y la evolución del Consejo de Estado francés, para luego hacer un análisis del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Durango, y terminar el capítulo con una reflexión prospectiva acerca de los principales retos y desafíos de la justicia administrativa.

El capítulo décimo cuarto trata el tema del empleo público por cuya razón analiza el fenómeno burocrático y, desde luego, examina la naturaleza jurídica de la relación surgida entre el Estado y sus servidores públicos, a la luz de las diversas teorías postuladas sobre el tema en la doctrina, estudiando también la situación de los diversos tipos de servidores públicos en el ámbito local.

Por último, el capítulo décimo quinto de este libro se ocupa de la responsabilidad del Estado y de sus servidores públicos, para lo cual se examinan las teorías que postulan la sujeción del ente estatal, y en particular de la administración pública al derecho: la teoría del fisco, el *rule of law* y el régimen de derecho administrativo; inmediatamente después, se continúa con el estudio de la relación del Estado de derecho con la responsabilidad, el análisis de los distintos aspectos de la responsabilidad pública, tanto de la patrimonial del estado como de la responsabilidad política, penal, civil y administrativa de los servidores públicos.

En dicho capítulo se observa cómo evoluciona la responsabilidad del Estado mexicano, que culmina con la reforma realizada en 2002 al título cuarto constitucional, que adicionó un párrafo a su artículo 113 para establecer la responsabilidad objetiva y directa del ente estatal por los daños que su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, y en el único artículo transitorio del decreto respectivo, que impone a los estados de la república la obligación de modificar su normativa jurídica particular a fin de proveer su debido cumplimiento, así como incluir en sus presupuestos una partida para hacer frente a la referida responsabilidad.